

### Politik, öffentliche Verwaltung und Wissen: wer prägt die Politikgestaltung ethisch und technisch komplexer Themen?

Biegelbauer, Peter; Grießler, Erich; Loeber, Anne

Preprint / Preprint

Zeitschriftenartikel / journal article

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Biegelbauer, P., Grießler, E., & Loeber, A. (2013). Politik, öffentliche Verwaltung und Wissen: wer prägt die Politikgestaltung ethisch und technisch komplexer Themen? *der moderne staat - dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 6(Sonderheft 1), 223-240. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-421446>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:  
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more Information see:  
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

# Wissen und Expertise in Parlament und Regierung

*Peter Biegelbauer, Erich Griebler, Anne M.C. Loeber*

## Politik, öffentliche Verwaltung und Wissen: Wer prägt die Politikgestaltung ethisch und technisch komplexer Themen?

### **Zusammenfassung**

Der Beitrag untersucht das Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung und die Bedeutung der jeweiligen Akteursgruppen für die Regulation eines ethisch und technisch komplexen Politikproblems. Dabei geht es besonders um die Rolle von Wissen, um dessen Formen, seinen Ursprung und seine Entstehung im politischen Entscheidungsfindungsprozess.

Als Fallstudie wird die Xenotransplantation herangezogen, die Transplantation tierischer Zellen und Organe in den Menschen. Diese Technologie und ihre Regulation wird in neun OECD Ländern (Dänemark, Großbritannien, Italien, Kanada, Lettland, Niederlande, Österreich, Schweden, Schweiz) untersucht.

**Schlagwörter:** Verwaltung, Politik, Wissen, Komplexe Probleme

*Politics, Public Administration and Knowledge: Who Influences Policy-Making in Ethically and Technically Complex Topics?*

### **Abstract**

The paper looks at the relationship between politics and public administration as well as at the importance of different actor groups in the regulation of an ethnically and technically complex policy problem. Of special interest is the role of knowledge and its forms, origins and genesis in the political decision-making process.

The case study focuses on xenotransplantation: the transplantation of animal cells and organs into humans. This technology and its regulation is investigated in nine OECD countries (Austria, Canada, Denmark, Italy, Latvia, the Netherlands, Sweden, Switzerland, United Kingdom).

**Keywords:** Public Administration, Politics, Knowledge, Complex Problems

## 1. Einleitung

Xenotransplantation befasst sich mit der Verpflanzung von Zellen, Gewebe oder Organen über Speziesgrenzen hinweg. Sie ist ein medizinisches Verfahren, dessen wissenschaftliche Voraussetzungen und praktische Anwendung derzeit weltweit erforscht werden. Wie viele medizinische Entwicklungen ist Xenotransplantation mit dem Versprechen verbunden, Krankheiten zu heilen, birgt aber ebenso wie andere Technologien eine Reihe von Risiken und ethischen Probleme in sich (*Schicktanz* 2002; *Sykes/D'Apice/Sandrin* 2003; *Fovargue* 2012). In den 1990er Jahren präsentierten Forscher Xenotransplantation als einen möglichen Ansatz, um die akute Knappheit an menschlichen Organen zu beheben (*OECD* 1999) und mit dazu beizutragen, das Leben von Menschen zu retten, die auf Transplantate warten. Bevor dieses Versprechen jedoch eingelöst werden konnte, waren –

und sind bis heute – eine Vielzahl medizinischer Probleme zu lösen (*Beckmann* u.a. 2000). Eines davon ist das Risiko sogenannter Xenozoonosen, d.h., dass bekannte oder auch derzeit unbekannte Krankheitserreger, die im sogenannten Spendertier vorkommen, den menschlichen Empfänger infizieren und sich danach in der Bevölkerung epidemie- oder auch pandemicartig ausbreiten (z.B. *Butler* 1998). Neben diesem Gesundheitsrisiko ist die Entwicklung der Xenotransplantation darüber hinaus mit einer Reihe von ethischen und rechtlichen Fragen verbunden: Ist es – um einige Beispiele zu nennen – akzeptabel, Tiere als Lieferanten von Organen zu nutzen und sie dafür genetisch zu manipulieren, zu klonen und in spezifisch-pathogenfreien Bedingungen zu halten? Wäre es zu rechtfertigen, individuelle Rechte von Patienten, ihrer Angehörigen oder anderer Personen, mit denen sie in engem sozialen Kontakt stehen, durch Quarantäne und jahrelanges Monitoring einzuschränken, um ein mögliches Infektionsrisiko zu kontrollieren?

Xenotransplantation stellte Mitte der 1990er Jahre also nicht nur ein medizinisches, sondern auch ein eminent politisches Problem dar. In einem zeitlichen Kontext, in dem heftige internationale Auseinandersetzungen um genetisch modifizierte Organismen (GMO) und BSE ausgetragen wurden, war Xenotransplantation aufgrund ihrer technischen Komplexität, ihrer Risiken und der mit ihr verbundenen ethischen Probleme ein weiterer Kandidat für heftige öffentliche Kontroversen über die Grenzen von Forschung und Technik. Insbesondere der Umstand, dass einige Forscher ankündigten, unmittelbar mit klinischen Studien an Menschen beginnen zu wollen, ließ eine rasche Regulierung der Xenotransplantation auf nationaler und internationaler Ebene dringend notwendig erscheinen.

Die dargestellte Spannung zwischen Versprechungen und Gefahren macht Xenotransplantation zu einem illustrativen Beispiel für staatliche Regulierungsprozesse vielversprechender, zugleich risikobehafteter und aus diesem Grund auch umstrittener Technologien. Für diesen Beitrag erscheinen dabei zwei Aspekte dieser Prozesse besonders interessant.

Der erste betrifft die verschiedenen Rollen von Beamten und von gewählten Politikern in einem solchen Regulationsprozess und ihr Verhältnis zueinander. In Teilen der verwaltungswissenschaftlichen Literatur wird oftmals behauptet, dass Beamte im Politikprozess eine führende Rolle spielen würden (*Peters* 1987; *Page/Jenkins* 2005; *Geuijen/t Hart/Yesilkagit* 2007; *Biegelbauer/Griebler* 2009). Folgt man jedoch den einflussreichen Arbeiten von *Aberbach/Putnam/Rockman* in ihrer Interpretation der Arbeitsteilung zwischen gewählten Politikern und Karrierebeamten, liegt es nahe zu argumentieren, dass gewählte Politiker im Politikprozess ethisch heikler Themen, wie Xenotransplantation, eine wichtige Rolle spielen (*Aberbach/Putnam/Rockman* 1981, S. 14), oder wie *Aberbach/Putnam/Rockman* feststellen: „broader, longer-range, more controversial issues are likely to be addressed, if at all, only by politicians“ (*ebd.*). Dies führt zu der ersten Hypothese des Beitrags, dass Politiker in ethisch so ungemein sensiblen politischen Themen wie der Xenotransplantation eine prominente Position einnehmen, während die Bedeutung von Beamten weniger stark ausgeprägt ist. Um unsere Daten in Hinblick auf diese Hypothese zu ordnen, verwenden wir *Peters* (1987) klassisches Modell zum Verhältnis zwischen Beamten und Politikern sowie – als idealtypisches Erklärungsmodell – die „Policy cycle“-Heuristik.

Der Umstand, dass Xenotransplantation zur Gruppe technisch komplexer politischer Themen gehört, führt zur zweiten Frage, der nach der Quelle des für den Politikprozess bereitgestellten Wissens bzw. der Form seiner Produktion. Frühe Arbeiten *Ingrams* (1973) führen zu dem Schluss, dass Ausmaß und Typus der mit einem Thema verbundenen Risiken

mit der Menge an dafür notwendiger technischen Information und – damit verbunden – der relativen Bedeutung von Experten im Entscheidungsprozess korreliert (vgl. *Sabatier* 1978). Darüber hinaus hält *Rhodes*, mit Bezug auf die Vielzahl der seit Mitte der 1990er Jahre im britischen öffentlichen Sektor durchgeführte Verwaltungsreformen, fest, „[t]he civil service no longer has a monopoly of policy advice. Ministers now insist on, and get, advice from many sources“ (2000, S. 158). Diese Überlegungen führen zur zweiten Hypothese dieses Beitrags: Im Falle technisch komplexer und wissensintensiver politischer Themen wie Xenotransplantation spielen Experten eine wesentlich wichtigere Rolle als Beamte, vor allem und besonders in den Phasen Agenda-Setting und Politikformulierung.

Diese Arbeit analysiert damit zum einen die Rolle von Beamten und gewählten Politikern in den politischen Entscheidungsprozessen, die in verschiedenen Ländern zu unterschiedlichen Entscheidungen in Bezug auf die Regulation von Xenotransplantation geführt haben. Zum anderen geht der vorliegende Beitrag der Art und der Quelle des im politischen Entscheidungsprozess verwendeten Wissens nach.

Die Analyse stützt sich auf Daten, die in einem von der Europäischen Kommission geförderten, international vergleichenden Forschungsprojekt gesammelt wurden und die politische Regulierung von Xenotransplantation in neun OECD Ländern (Dänemark, Großbritannien, Italien, Kanada, Lettland, Niederlande, Österreich, Schweden, Schweiz) untersuchte.<sup>1</sup> Die Länderauswahl beruhte auf einer Reihe von Kriterien: Da das Hauptaugenmerk des Projektes auf der Rolle lag, die Bürger im staatlichen Regulierungsprozess spielten, wurden sowohl Länder ausgewählt, die im Bereich der Xenotransplantation Partizipative Technikfolgenabschätzung (PTA) anwandten, als auch solche, deren Technikfolgenabschätzung (TA) ausschließlich auf Experten beruhte. Darüber hinaus beinhaltet die Auswahl Fälle mit permissiver und restriktiver Xenotransplantationspolitik. Zudem deckt das Sample Länder mit unterschiedlichen institutionellen und politischen Strukturen sowie Politikstilen ab.

In der Analyse schließt die Kategorie „Politiker“ sowohl Vertreter der Legislative als auch der Exekutive ein. Die Gruppe der „Beamten“ beinhaltet Ministerialbeamte, aber auch parlamentarische TA-Organisationen und Agenturen, die Regierungen beraten.<sup>2</sup> Der Begriff „Wissenschaftler“ schließt Forscher ein, die für die Regierung beratend tätig sind (z.B. über ihre Einbindung in TA-Aktivitäten). Agieren Wissenschaftler allerdings im Rahmen ihrer beruflichen Rolle und vertreten sie damit primär ihre eigenen Interessen an Xenotransplantation, werden sie als „Stakeholder“ klassifiziert. Wie zahlreiche Arbeiten zeigen, ist es allerdings schwer, beide Rollen trennscharf auseinander zu halten (*Wil-davsky* 1979, *Abels/Bora* 2004, *Lentsch/Weingart* 2009). Die Kategorie „Stakeholder“ beinhaltet vor allem auch die pharmazeutische Industrie, die ein starkes Interesse an Xenotransplantation hatte, allen voran die Firmen Novartis und ihre britische Tochter Imutran, deren Vertreter an der Debatte entscheidend beteiligt waren.

Daten über die Rollen der angesprochenen Akteure wurden in einzelnen Fallstudien durch qualitative, semistrukturierte, Face-to-face Interviews gewonnen, die mit einer großen Anzahl von Akteuren geführt wurden. Die Interviewpartner waren entweder in den Politikprozess direkt eingebunden oder haben ihn beobachtet. Zusätzlich führten die Länderteams Dokumenten- sowie Medienanalysen durch und studierten die Entwicklung der jeweiligen Xenotransplantationspolitik über einen Zeitraum von ca. zehn Jahren (Mitte der 1990er bis Mitte 2000er Jahre). Die Daten über die im Politikprozess verwendeten Formen des Wissens wurden aus einer Kombination von Dokumentenanalyse und den Berichten der beteiligten Akteure gewonnen.

## 2. Theorie: Politiker, die Beamtenschaft und die Bereitstellung von Wissen

Die öffentliche Verwaltung war und ist Gegenstand umfangreicher Forschung und Konzeptualisierung. Ein noch immer zentraler Referenzpunkt sind Max Webers Arbeiten, in denen die Beamtenschaft idealtypisch als „bürokratische Maschine“ dargestellt wird, d.h. als rationaler und effizienter Apparat, der von der Form der bürokratischen Organisation abhängig ist und von dieser straff kontrolliert wird (*Weber* 1985, S. 571). Webers Idee einer Arbeitsteilung zwischen Politikern und Beamten und das damit verbundene Bild einer in die Organisation der Politik eingeschriebenen Trennung zwischen Werten und Fakten ist in der zeitgenössischen verwaltungswissenschaftlichen Literatur noch immer einflussreich. Allerdings zeigen empirische Forschungen, dass in der politischen Realität eine weit größere Vielfalt möglicher Beziehungen zwischen den beiden Gruppen existiert (*Aberbach/Putnam/Rockman* 1981, *Lane* 1987, *Aberbach* 2003; *Schnapp* 2004; *Lee/Raadschelders* 2008). Diese Forschungsergebnisse haben wiederum die Theorieentwicklung und Modellierung der spezifischen Beziehungen zwischen Politikern und Beamten angeregt.

*Peters* (1987) bezieht sich auf Daten international vergleichender Bürokratieforschung und identifiziert insgesamt fünf mögliche Beziehungstypen zwischen gewählten Politikern und Beamten, die vom Weberschen Idealtypus (in dem Politiker Beamte beherrschen) bis zu einer Beziehung reichen, in der Beamte beinahe unabhängig von Politikern handeln (*Peters* 1987; *Willner* 2011). Das Webersche, „formal-legal“ genannte Modell beschreibt *Peters* allerdings als „offensichtliche Karikatur“ (1987, S. 158), das vornehmlich als normativer Standard von Nutzen ist, um die realen Beziehungen, die beide Gruppen zueinander unterhalten, zu untersuchen und zu verstehen. Ein zweites Modell bezeichnet *Peters* als „administrative state“ und charakterisiert es als „important perspective on institutional politics in contemporary political systems“ (*ebd.* 1987, S. 164). Dieses Modell, das eine „komplexe Realität“ beleuchten und darstellen soll (1987, S. 165), beschreibt einen Zustand, in dem Politiker – „freiwillig und vielleicht sogar (...) im öffentlichen Interesse“ (1987, S. 165) – auf Befugnisse zugunsten der Beamtenschaft verzichtet haben, die besser dazu ausgestattet ist, mit dem zunehmenden Pensum an Aufgaben umzugehen, dem sich Regierungen gegenüber sehen: mit dem dafür notwendigen Sachverstand für die technische Komplexität vieler politischer Bereiche und dem langem Atem, der notwendig ist, um solche Themen zu regulieren.

Zwischen den genannten Extrempositionen besteht aber auch ein Modell eines Austausches zwischen beiden Gruppen, das *Peters* als „village life“ bezeichnet, um die freundschaftlichen Beziehungen zwischen Politikern und der Elite der öffentlichen Verwaltung zu beschreiben. Beide Gruppen teilen nicht nur gemeinsame Werte und Ziele, sondern auch das Interesse, den Staat zu führen. Eine Variante dieses Modells ist das „functional village life“, das dadurch gekennzeichnet ist, dass beide Gruppen pragmatisch ihre geteilten Interessen verfolgen. Dieses steht in deutlichem Kontrast zum „adversarial model“, in dem Beamte und Politiker um Macht und politische Kontrolle konkurrieren.

Wie *Peters* selbst einräumt, lässt sich keines dieser Modelle in Reinform in der Realität wieder finden. Empirische Arbeiten über die Beziehungen zwischen Politikern und Beamtenschaft zeichnen ein eher facettenreicheres Bild. *Page und Jenkins* (2005) zum Beispiel beobachten, dass Beamte – anders als es das „adversarial model“ vorsieht – nicht dazu neigen, sich selbstbewusst der Position von Politikern zu widersetzen, für die sie ar-

beiten. Vielmehr versuchen sie, auch in solchen Fällen, in denen sie eigentlich ihrem eigenen Urteil folgen könnten, weil die Position der gewählten Politiker unklar bleibt, Unterstützung und Anleitung für ihre Handlungsweise zu erhalten. In dem Fall, dass Beamte ihre Vorgesetzten und/oder Minister um richtungsweisende Entscheidungen („political steer“) ersuchen, sprechen *Page und Jenkins* (2005: S. 140) von „invited authority“. Auch *Geuijen/'t Hart/Yesilkagit* (2007) beschäftigen sich mit der Frage, wie Beamte in Entscheidungsprozessen agieren, in denen Politiker keine klaren Leitlinien erteilen. Sie kritisieren *Page und Jenkins* Modell der „invited authority“ als eine zu positive Beschreibung (auch 't Hart 2006). *Geuijen/'t Hart/Yesilkagit* adaptieren *Levi-Strauss'* (1962) Konzept der „Bricolage“, um die Politikentwicklung innerhalb von Bürokratien in den Fällen zu beschreiben, in denen eine klare politische Perspektive fehlt. *Peters* Typologie und die Ergänzungen durch *Page und Jenkins* sowie *Geuijen/'t Hart/Yesilkagit* werden in diesem Beitrag dazu genutzt, die Daten in Hinsicht auf die erste Hypothese zu analysieren.

Im Hinblick auf die zweite Hypothese bietet die Literatur eine verblüffend ähnliche Sichtweise von „zwei Gemeinschaften“, jetzt allerdings zwischen den Anbietern und Anwendern politikrelevanten Wissens. Letzteres definiert *Webber* (1992, S. 11) als „the body of human knowledge available to assist policy makers in their understanding of the causes and consequences of the outputs of government and the subsequent society impact“. Immer wieder unterstreichen eine Reihe von AutorInnen den großen Unterschied (*Weiss*, 1978) zwischen ExpertInnen auf der einen, und Beamten/Politikern auf der anderen Seite. Nicht nur im Hinblick auf die Art ihres Wissens, sondern auch im Hinblick auf die Unterschiede zwischen den Kulturen der Wissenschaft und der Politik. Aus der Perspektive empirischer Forschung allerdings erscheint diese Trennung aufgrund bestehender institutioneller und praktischer Arrangements, in denen unterschiedliche Akteure und Gemeinschaften miteinander kommunizieren, die an der Erzeugung politikrelevanten Wissens und dessen Anwendung im politischen Kontext beteiligt sind, wenn überhaupt existent, dann als wesentlich facettenreicher (*Jasanoff*, 1999; *Gieryn*, 1995; *Hoppe*, 2005). Interessant ist aber, dass in der weiter oben angesprochenen Literatur zur Beziehung zwischen Politikern und öffentlicher Verwaltung die Rolle des Wissens und deren Erzeuger kaum Beachtung findet. Berücksichtigt man jedoch *Ingrams* (1973) und *Rhodes* (2000) Forschungsergebnisse, erscheint es wahrscheinlich, dass das ethisch sensible Thema Xenotransplantation, das zu einem hohen Ausmaß Risikofragen beinhaltet, von privilegierten Interaktionen zwischen Experten und gewählten Politikern gekennzeichnet ist und dass die Öffentlichkeit weitgehend außen vor bleibt.

### 3. Analyse: Die Rollen von Politikern und Beamten

Ein detaillierter Blick auf die Rolle von Beamtenschaft und Politikern offenbart eine Reihe interessanter Unterschiede zwischen verschiedenen Länder(gruppen) hinsichtlich der Mitwirkung von Beamten in der Entwicklung einer Regulation von Xenotransplantation.

In Großbritannien war es die öffentliche Verwaltung, die den Anstoß dazu gab, eine spezifische Xenotransplantationspolitik zu entwickeln. Nachdem der (nicht-staatliche) Nuffield Council eine expertInnenbasierte TA durchgeführt hatte, folgte das zuständige Gesundheitsministerium mit einer ähnlichen Studie. Diese führte in der Folge dazu, dass die Regierung, wie in dem Bericht vorgeschlagen, eine eigene administrative Agentur

(United Kingdom Xenotransplantation Interim Regulatory Authority, UKXIRA) schuf, die das Gesundheitsministerium beraten sollte. Die UKXIRA wurde allerdings im Jahr 2006 wieder aufgelöst, da letzten Endes keine Anträge auf klinische Versuche gestellt wurden (*Brown/Beynon-Jones* 2011). In Österreich waren Beamte zwar an den internationalen Diskussionen um die Regulation der Xenotransplantation beteiligt, sie entschieden sich allerdings hinsichtlich der Formulierung einer eigenständigen Politik dafür, internationale Entwicklungen abzuwarten (*Griebler* 2011). Eine ähnliche Situation war in Lettland gegeben (*Putnina/Kaleja* 2011). Auch in Kanada waren es Beamte des zuständigen Ministeriums, welche die Initiative übernahmen, sich mit dem Thema auf nationaler und internationaler Ebene politisch auseinanderzusetzen. Hier sprach sich die öffentliche Verwaltung allerdings dafür aus, den Politikprozess weit zu öffnen und die Bürger aktiv einzubinden (*Einsiedel/ Jones/Brierley* 2011). Dieser Ansatz beinhaltete in weiterer Folge öffentliche Diskussionen, TA und PTA, wobei letztere in sechs kanadischen Regionen durchgeführt wurde. Dieser Prozess führte letztendlich zu einem de facto Moratorium klinischer Versuche.

In einer zweiten Gruppe von Fällen war die Rolle der Beamtenschaft weniger stark ausgeprägt. In der Schweiz übernahm eine Reihe von Akteuren – die TA-Organisation TA-Swiss, eine gentechnikkritische Nicht-Regierungs-Organisationen (NRO) und eine sozialdemokratische Abgeordnete des Schweizer Parlaments – die Initiative und setzten Xenotransplantation auf die Tagesordnung der politischen Debatte. Das Parlament forderte schließlich die Regierung dazu auf, eine Politik zu formulieren, woraufhin Beamte des zuständigen Bundesamtes für Gesundheit eine von der Regierung unterstützte Regulierung vorschlugen, die allerdings vom Parlament nicht gebilligt wurde. Somit waren in der Schweiz letztlich Politiker entscheidend und die vom Parlament beschlossene Regelung, die klinische Forschung an Xenotransplantation von Fall zu Fall nach vorheriger behördlicher Genehmigung zuzulassen, war permissiver als der von den Beamten erarbeitete Entwurf (*Griebler* 2011).

In Schweden wiederum waren es die XenotransplantationsforscherInnen selbst, die den Bereich zum politischen Thema machten. Ein auf Initiative von Forschern gebildetes parlamentarisches Komitee bezog den Rat von Experten ein und formulierte eine Empfehlung. Beamte des Gesundheitsministeriums waren in dem Sinne eingebunden, dass sie die Fragestellungen festlegten, mit welchen sich das Komitee befassen sollte. Die Empfehlungen des Komitees – eine Zulassung klinischer Versuche – wurden aufgrund vielerlei Umstände allerdings nicht in ein Gesetz gegossen. Schweden setzte sein informelles de facto Moratorium klinischer Versuche fort, auf das sich Xenotransplantationsforscher wegen der vermuteten Risiken von Xenozyoonosen freiwillig geeinigt hatten (*Hansson/Lundin* 2011).

In den Niederlanden machte ein das Gesundheitsministerium beratendes Expertenkomitee auf Xenotransplantation aufmerksam, das zunächst vorschlug, eine permissive Politik zu verfolgen. Das Ministerium – unter klarer politischer Leitung seiner (liberalen) Ministerin – übernahm die Führung dabei, Xenotransplantation auf die Tagesordnung zu setzen und eine im Parlament ausführlich diskutierten Standpunkt zu formulieren. In diesen Debatten forderten einige Parlamentarier eine PTA, um die Bevölkerung zu informieren und deren Meinung einzuholen. Am Ende des Politikprozesses befürwortete die Ministerin – wobei sie Beratung von verschiedenen Seiten, unter anderem von Seiten der PTA, berücksichtigte – letztendlich eine Gesetzesänderung, die ein Verbot von Xenotransplantationsforschung juristisch untermauerte (*Versteeg/Loeber* 2011). In Dänemark

war es eine kleine konservative Regierungspartei, die nach einer Anhörung an der Universität Kopenhagen die insgesamt nur im geringen Umfang in Dänemark existente politische Debatte um Xenotransplantation initiierte. Insgesamt wurden zwei TA-Veranstaltungen sowie eine parlamentarische Anhörung durchgeführt, die sich mit Xenotransplantation befassten. Der Prozess führte zu einem de facto Moratorium klinischer Versuche (Hansen 2011). In Italien nahmen zwei Expertenkomitees das Thema auf und verfassten Empfehlungen. Aber weder die Exekutive, noch die Legislative befassten sich mit den Empfehlungen, und es wurde keine explizite Politik formuliert (Grießler u.a. 2012b). Zusammengefasst zeigen die auf Basis der Interviews und Dokumentenanalyse ermittelten Daten über die Rolle der öffentlichen Verwaltung im jeweiligen Abschnitt des Politikzyklus der Xenotransplantationspolitik folgende Einschätzung:

*Tabelle 1:* Einfluss von Beamten in der Regulation von Xenotransplantation in den verschiedenen Phasen des Politikzyklus

	Agenda-setting	Politikformulierung	Entscheidung	Implementation
AT	++	++	+	n/a
CA	++	+	+	n/a
CH	+	++	--	++
DK	-	+	-	++
IT	+	n/a	n/a	n/a
LV	+	n/a	n/a	n/a
NL	-	+	-	n/a
SE	-	+	n/a	n/a
UK	++	++	++	++

Legende: ++ = sehr starke Rolle, + = relativ starke Rolle – = relativ schwache Rolle, -- = sehr schwache Rolle, n/a = nicht anwendbar

Der Vergleich der Rollen von öffentlicher Verwaltung und Politikern führt zu zwei relevanten Schlüssen. Erstens waren Politiker in der Mehrzahl der untersuchten Länder in politische Entscheidungsprozesse im Bereich der Xenotransplantation eingebunden. In Dänemark, den Niederlanden, Schweden und der Schweiz spielten Parlamentarier eine wichtige Rolle dabei, Xenotransplantation auf die politische Tagesordnung zu setzen und entsprechende Politiken zu entwickeln. Es ist allerdings, und das ist der zweite Schluss, bemerkenswert, in welcher relativ geringen Ausmaß Politiker in den anderen Fällen involviert waren. In diesen Fällen spielte die Beamtenschaft die führende Rolle in den Prozessen, die zur Regulierung von Xenotransplantation führten. Sie übernahmen die Initiative, den Politikprozess zu beginnen. In einigen Fällen behielt die öffentliche Verwaltung Entscheidungen zur Gänze innerhalb ihres Einflussbereichs (Österreich, Lettland) und schloss andere Akteure aus. In anderen Ländern war die öffentliche Verwaltung offener und integrativer (Kanada) oder beteiligte sich – wie in der Schweiz – an der von der Regierung mitfinanzierten PTA. Es zeigt sich also folgendes Bild:



**Tabelle 2:** Beteiligung von Beamten und Politikern bei der Regulation von Xenotransplantation bis Mitte der 2000er Jahre

	Beamte	Politiker
AT	++	--
CA	++	+
CH	++	++
DK	+	++
IT	+	--
LV	++	--
NL	+	++
SE	+	++
UK	++	--

Legende: ++ = sehr starke Rolle, + = relativ starke Rolle – = relativ schwache Rolle, -- = sehr schwache Rolle

Wie können diese Resultate interpretiert werden? Es ist klar, dass diese Ergebnisse die erste Hypothese weder stark stützen noch gänzlich verwerfen. Werden jedoch die mit Xenotransplantation verbundenen starken ethischen Aspekte sowie die zu treffenden normativen Entscheidungen in Betracht gezogen, ist die starke, wenn nicht gar entscheidende Rolle bemerkenswert, welche die Beamtenschaft in einigen untersuchten Ländern spielt. In keinem Fall übernahmen Politiker in einem Ausmaß die Führung, wie es der traditionellen, hierarchischen Weberianischen Zweiteilung zwischen Politikern und Beamten entsprochen hätte. In diesem Sinne bestätigen unsere Ergebnisse *Peters* (1987) Behauptung, dass das von ihm so genannte „formal-legal“ Modell in der Praxis nicht auffindbar sei. Die meisten Fälle entsprechen dem Fall, den er „village model“ nennt: Politiker und Beamte entwickeln gemeinsam eine Xenotransplantationspolitik; entweder in einer funktional-pragmatischen oder einer freundschaftlichen Beziehung. Dabei sind die Abweichungen von den Mustern von Interesse. So kann man argumentieren, dass Großbritannien, ebenso wie Österreich und Lettland, im Fall der Xenotransplantation dem „administrative state“ Modell nahe kamen und Politikern wenig Raum gaben, Führung im Politikprozess zu übernehmen. Andererseits kann der Schweizer Fall, in dem Politiker der von Beamten vorgeschlagenen Politik nicht folgten, als Beispiel für das „adversarial model“ gelten, da in diesem Fall ein Gegensatz zwischen den Positionen klar zu Tage tritt. Die Aktivität von „Bricolage“, in die Beamte, wie *Geuijen/t Hart/Yesilkagit* (2007) beobachtet haben, engagiert sind, konnte nicht gefunden werden.

Die Interpretation der Daten zeigt daher gemäß der von *Peters* (1987) vorgeschlagenen Klassifikation der Beziehung zwischen öffentlicher Verwaltung und Politik folgendes Muster.<sup>3</sup>

**Tabelle 3:** Beziehung zwischen Verwaltung und Politik

Modell	Formal-Legal model	(Functional) Village model	Adversarial model	Administrative State
Fall	--	CA, DK, NL, SE	CH	UK, LV, AT

#### 4. Analyse: Wissen im Politikprozess

Eine Erweiterung der Perspektive auf ein – im Zusammenhang mit der Regulation von Xenotransplantation größeres – Ensemble von Akteuren kann zu einem besseren Verständnis der Rolle der öffentlichen Verwaltung in ihrem Verhältnis zur Politik beitragen. Eine solche erweiterte Sichtweise erlaubt es auch, die Formen von Wissen zu berücksichtigen, die in der Politikentwicklung verwendet wurden und damit die jeweilige Stärke des Einflusses von Wissenschaftlern im Verhältnis zu Beamtschaft und Politik zu untersuchen.

Unsere Fallstudien zeigen länderspezifisch deutliche Unterschiede in der Zusammensetzung der Akteursgruppen, die zur Diskussion der Regulierung von Xenotransplantation beigetragen haben. Dabei gehörten Wissenschaftler neben Beamten und Politikern zu den wichtigsten und einflussreichsten Akteuren. Diese Gruppe umfasste vor allem Transplantationschirurgen, Genetiker und andere, im Bereich der Lebenswissenschaften tätige Wissenschaftler. Diese waren maßgeblich in unterschiedliche TA-Studien und Beratungskomitees eingebunden, aber auch als Experten an PTAs beteiligt. In Schweden gaben Wissenschaftler sogar den Anstoß dazu, regulatorische Aktivitäten zu beginnen. Wissenschaftler bildeten gemeinsam mit Beamten den Kern einer internationalen Gemeinschaft von Experten und Regulatoren, die Xenotransplantationspolitiken in verschiedenen internationalen Foren wie dem Europarat, der OECD und der WHO diskutierten. Die Ergebnisse dieser Beratungen schlugen sich in Berichten und kurzen „policy briefs“ nieder, die auf Ebene nationaler Diskussionen wiederholt genutzt wurden und häufig den thematischen Rahmen der Debatte definierten (Grießler u.a. 2012c). Das Zusammenspiel zwischen öffentlicher Verwaltung und Experten auf supra- und internationaler Ebene der Politikentwicklung wird weiter unten im Text noch eingehender behandelt werden.

Andere Gruppen, die sich in unterschiedlich starkem Ausmaß am Politikentwicklungsprozess beteiligten, waren Wissenschaftler, die als „Stakeholder“ bezeichnet werden können, da sie direkte wissenschaftliche und/oder finanzielle Interessen mit dem Thema verbinden, sowie Vertreter von NROs, Interessenvertretungen der Industrie und Bürger. Vor allem in Großbritannien, Kanada, den Niederlanden und der Schweiz waren Wissenschaftler in unterschiedlich starkem Ausmaß in den Diskussionsprozess eingebunden. Die pharmazeutische Industrie war in der Schweiz – dem Mutterland des multinationalen Konzerns Novartis, der starke ökonomische Interessen an der Technologie hatte – und in Großbritannien – wo das im Besitz von Novartis stehende Unternehmen Imutran beheimatet war – besonders einflussreich (Biegelbauer/Hansen 2011). In anderen Ländern, z.B. Dänemark, waren Stakeholder weniger stark in die Politikformulierung eingebunden.

NROs hatten nur in wenigen Fällen, nämlich in den Ländern, die PTA durchführten, Zugang zur Politikentwicklung. In unseren Fallstudien betraf das vor allem Interessenorganisationen, die Tierrechte vertraten, in geringerem Ausmaß auch Patientenorganisationen. Tierschutzorganisationen, die Xenotransplantation gänzlich anders rahmten als dies in der damals vorherrschenden Politikperspektive geschah, sahen sich allerdings mit dem Problem konfrontiert, überhaupt zur Debatte zugelassen zu werden (Niederlande, Schweden, UK). Diese Gruppen von Tierschützern gingen davon aus, dass weniger der Mangel an Organen, sondern viel mehr der Mangel an Menschen, die bereit waren Organe zu Spenden, war, der den Kern des zu lösenden Problems darstellte. Im Gegensatz dazu waren gemäßigte Tierschutzaktivisten eher in der Lage, als legitime Akteure akzeptiert zu werden (Kanada, Niederlande). In einigen Ländern befassten sich Tierschutzorganisatio-

nen allerdings überhaupt nicht mit dem Thema, entweder weil ihnen dazu die Kapazitäten fehlten (Österreich) oder sie andere Themen als weitaus dringlicher einstufen (Dänemark).

Nicht in NROs organisierte Bürger waren nur in Ländern, in denen eine staatlich finanzierte Bevölkerungsbeteiligung organisiert wurde in Politikentwicklungsprozesse einbezogen. Dabei handelte es sich, wie bereits mehrfach erwähnt, um Kanada, die Niederlande und die Schweiz (vgl. Tabelle 4).

*Tabelle 4: Bedeutung von AkteurInnen in der Regulation von Xenotransplantation*

	Öffentliche Verwaltung	Politik	Wissenschaftler	Stakeholder	NROs	Bürger
AT	++	--	--	--	--	--
CA	++	+	++	++	++	++
CH	++	++	++	++	++	++
DK	+	++	++	-	--	--
IT	+	--	++	--	--	--
LV	++	--	--	--	--	--
NL	+	++	++	++	+	++
SE	+	++	++	-	-	--
UK	++	--	++	++	++	--

Legende: ++ = sehr starke Rolle, + = relativ starke Rolle – = relativ schwache Rolle, -- = sehr schwache Rolle

Unsere zweite Hypothese lenkt das Interesse auf die Frage, welche dieser Akteure politikrelevantes Wissen zur Verfügung stellte. Unter Berücksichtigung von *Ingrams* (1973) und *Rhodes* (2000) Behauptung wurde in diesem Beitrag die Hypothese vertreten, dass Interaktionen zwischen Politikern und Experten den analysierten Politikprozess dominieren würden.

Unsere Analyse zeigt, dass Organisationen der öffentlichen Verwaltung (einschließlich TA-Beratungseinrichtungen) und Wissenschaftler Hauptlieferanten politikrelevanten Wissens waren. Andere Akteure waren mehr oder weniger marginalisiert, wobei die Rolle der Öffentlichkeit in den meisten Ländern generell schwach ausgeprägt war. Sogar in den Niederlanden, wo eine vom Gesundheitsministerium beauftragte PTA durchgeführt wurde, waren die Beiträge von BürgerInnen und NROs nur gering (*Loeber/Griebler/Versteeg* 2011).

Wissenschaftliche Experten hingegen waren in allen Ländern zentrale Produzenten politikrelevanten Wissens. Sie wurden zu verschiedenen Aktivitäten rund um die Regulation von Xenotransplantation wie TAs, PTAs, Konferenzen internationaler Organisationen und parlamentarische Anhörungen eingeladen. Meist waren sie als wissenschaftliche Experten präsent, um objektiv und neutral zu beraten. Dennoch ist die Einschätzung des Einflusses wissenschaftlicher Experten aus zwei Gründen schwierig.

Zum einen ist weder der einladenden noch der eingeladenen Seite immer klar, ob und wann Wissenschaftler eine Position als Stakeholder einnehmen und damit ihre eigenen Interessen oder jene der Firma oder Forschungseinrichtung vertreten, für die sie arbeiten (vgl. z.B. *Versteeg/Loeber* 2011, für die Niederlande). Zum anderen ist die Analyse aufgrund der „Mehrebenen“-Dimension von Politikberatung und der Rolle, die Experten dabei spielen, kompliziert. Die Daten zeigen, dass auf internationaler Ebene organisierte und produzierte wissenschaftliche Berichte und Experten-TAs bedeutende Eckpunkte in der Regulierung von Xenotransplantation darstellten (OECD 1999, Griebler 2012a). Dabei

stellte sich insbesondere die OECD als sehr einflussreich heraus. Sie war eine der ersten Institutionen, die Xenotransplantation aufs politische Tableau brachte, und spielte eine bedeutende Rolle dabei, die unterschiedlichen Akteure an einen Tisch zu bringen (Grießler 2012a). Nationalstaatliche Beamte nahmen an einer Reihe von OECD-Aktivitäten teil und bezogen sich häufig auf sie als bedeutsame Wissensquelle.

Das OECD-Sekretariat spielte im internationalen „idea game“ (Marcussen 2004) eine entscheidende Rolle, indem es Treffen und Konferenzen organisierte, Protokolle führte, Berichte verfasste und zugänglich machte. Die OECD arbeitete dabei auch mit anderen internationalen Organisationen zusammen, insbesondere der WHO, dem Europarat und der Europäischen Kommission. Andere oftmals erwähnte Quellen politikrelevanten Wissens waren Berichte von Ethikkommissionen, die in Großbritannien, einem der „first mover“ auf internationaler Ebene, bereits Mitte der 1990er Jahren produziert wurden. Der *Nuffield Council on Bioethics* (1996) und die *Advisory Group on the Ethics of Xenotransplantation* (1997) des Gesundheitsministeriums produzierten Einschätzungen und Wissen (u.a. den sogenannten Kennedy Report), das international immer wieder als autoritative Quelle zitiert wurde. Darüber hinaus wurden Politik-Experten, vor allem aus Großbritannien und den Vereinigten Staaten, in verschiedene Länder eingeladen, um dort als Experten zu fungieren. Ein Beispiel dafür ist Fritz Bach, ein bekannter U.S. amerikanischer Wissenschaftler. Er nahm eine zum Teil kritische Position zu klinischen Versuchen ein und wurde in zahlreiche Länder und Kommissionen eingeladen. Zusätzlich organisierten die meisten Staaten länderspezifische Mechanismen, um Wissen für den Politikprozess zu generieren. Tabelle 5 bietet einen Überblick über die im Politikprozess verwendeten Wissensquellen.

Tabelle 5: Quellen des von Beamten und Politikern genutzten Wissens zu Xenotransplantation

	Internationale Organisationen	Wissenschaftler als unparteiische Experten	Wissenschaftler als Stakeholder	NROs	Bürger
AT					
CA					
CH					
DK					
IT					
LV					
NL					
SE					
UK					

Aber was sagen diese Ergebnisse nun über die Rolle wissenschaftlicher Experten in ihrem Verhältnis zu Beamten bei der Bereitstellung von Wissen für den Politikprozess aus (Hypothese 2)? Um die Rollen dieser Akteursgruppen näher zu bestimmen, ist es hilfreich, die Veränderung der thematischen Rahmung von Xenotransplantation zu analysieren.

In den ersten Phasen von Agenda-Setting und Problemdefinition auf nationaler Ebene ist der Einfluss von Experten klar sichtbar. Die meisten von ihnen, die an OECD-Treffen und Konferenzen teilnahmen, waren der Xenotransplantation gegenüber positiv eingestellt. Auch die Repräsentanten der zwei an einer OECD Konferenz teilnehmenden Patientenorganisationen sprachen sich klar für die Einführung der neuen Technologie aus. Genauer gesagt definierten die in der OECD zusammentreffenden Experten Xenotrans-

plantation fast ausschließlich als rein technisches Problem. Damit verbundene ethische Themen, etwa Patienten-, Menschen- oder Tierrechten, die eine wertbasierte politische Entscheidungsfindung notwendig machen, wurden zwar als berechtigt anerkannt, aber durch die damals vorherrschende wissenschaftliche Perspektive heruntergespielt. Da internationale Veranstaltungen, wie die Aktivitäten der OECD und Expertentreffen auf der Ebene der EU, für die Repräsentanten von Mitgliedsstaaten oft die erste Gelegenheit waren, Xenotransplantation überhaupt als politisches Thema wahrzunehmen, dessen Regulierung notwendig sein könnte, war den ersten nationalen Berichten in der Regel die Befürwortung dieser Technologie gemeinsam. Sie teilten häufig auch die Art und Weise, wie das Thema vor allem technisch definiert wurde, und ethische Erwägungen darüber vernachlässigt wurden. Dies verstärkte sich dadurch, dass viele der Beamten, die Xenotransplantation auf internationaler Ebene diskutieren, selbst als Naturwissenschaftler ausgebildet waren und die Fokussierung auf technische und naturwissenschaftliche Fragen daher als relevant und selbstverständlich ansahen. Die Experten bestimmten daher den Tenor der nationalen politischen Debatten, die sich vor allem um „sound science“, Qualitätskontrolle, Überwachung und Risikomanagement drehten. Sie befürworteten im Großen und Ganzen eine permissive Haltung bezüglich einer Regulierung von Xenotransplantation. In weiterer Folge soll hier beleuchtet werden, wie diese internationale Konvergenz der Ansichten von Entscheidungsträgern zu Anfang des politischen Entscheidungsprozesses später von einer größeren Vielfalt an Ansichten abgelöst wurde. Im internationalen Vergleich führte diese Entwicklung schlussendlich zu unterschiedlichen Formen der Regulierung (vgl. Tabelle 6).

Tabelle 6: Die Regulation von Xenotransplantation

	Permissiv	Moratorium	Abwartend
AT			(Nach 2004: permissiv)
CA		de facto	
CH			
DK		de facto	
IT			
LV			
NL		legal	
SE		de facto	
UK			

Betrachten wir nun zur Illustration zwei in Bezug auf die Form der Regulation, aber auch der Prozesse, die dazu geführt haben, gegensätzliche Fälle genauer. In Großbritannien führten die ursprünglich von staatlicher Seite eingenommene technokratische Perspektive und die damit verbundene permissive Haltung gegenüber der Forschung zu Xenotransplantation innerhalb der britischen Gesellschaft dazu, dass es zu einer Politisierung des Themas und einem Frontalzusammenstoß der Standpunkte kam. NROs, besonders Tierschutzorganisationen, drückten ihren Standpunkt innerhalb und außerhalb formaler Anlässe zur Debatte aus. Tierschutzaktivisten starteten wirkungsvolle Kampagnen insbesondere gegen die Haltung von Tieren als Quelle von Spenderorganen. Diese Kampagnen wiederum steigerten die Besorgnis der Öffentlichkeit über die Art und Weise wie Tierexperimente durchgeführt wurden. Eine Folge dieser Aktionen war, dass die Forschung an Xenotransplantation, insbesondere durch die Firma Imutran, in Großbritannien gestoppt wurde. Die Kampagne war derart erfolgreich, dass die zur Regulation der Xenotransplan-

tation geschaffene Agentur UKXIRA schließlich wieder aufgelöst wurde (Brown/Beynon-Jones 2011).

Im Unterschied dazu war die Diskussion in den Niederlanden weniger politisiert und entwickelte sich zu einem großen Teil innerhalb der Grenzen der staatlich organisierten Foren der öffentlichen Debatte – unter ihnen auch ein Theaterstück zu Xenotransplantation, das als Teil der von der Regierung beauftragten öffentlichen Informationskampagne durch Schulen tourte. Allerdings kann auch in den Niederlanden eine Entwicklung von einer ursprünglich permissiven Haltung – die sich im frühen Bericht des Nationalen Gesundheitsrat ausdrückt, dessen Auffassung vom Gesundheitsministerium wiederum bekräftigt wurde – in Richtung einer restriktiven Perspektive beobachtet werden, die letztendlich in einem formalen Verbot von Forschung an Xenotransplantation resultierte.

Der Verlauf der Ereignisse zeigt, dass Ansichten von Experten – kanalisiert durch die OECD und andere supranationale Drehscheiben wie die EU, den Europarat und die WHO – den Politikentwicklungsprozess auf nationaler Ebene zunächst klar beeinflussten. Mit der Zeit machte die dominante Rolle der Experten einer Vielzahl von Sichtweisen und Stimmen Platz, die von Beamten und/oder Politikern zur Entwicklung der jeweiligen nationalen Politiken gesammelt und verarbeitet wurden. Wir können hinsichtlich der zweiten Hypothese feststellen, dass wissenschaftliche Experten zwar am Anfang des Politikprozesses eine zentrale Rolle als Lieferanten von Wissen spielten, Beamte und/oder Politiker aber – abhängig vom betrachteten Land – später politikrelevantes Wissen von verschiedensten anderen Seiten aufgenommen und verarbeitet haben. Letztere Tätigkeit fiel meist wieder Beamten zu.

## 5. Schlussfolgerungen

Dieser Beitrag entwickelte eine analytische Vergleichsperspektive auf Daten, die in neun Fallstudien zu Prozessen der Regulation von Xenotransplantation gesammelt wurden. Xenotransplantation ist nicht nur ein ethisch sensibles, sondern auch technisch komplexes Thema der Politik. In diesem Beitrag wurden, auf Forschungsarbeiten aufbauend, die sich mit der Politikentwicklung in Themenbereichen befassen, die ebenfalls diese beiden Charakteristika teilen, zwei Hypothesen aufgestellt: Erstens, dass Politiker bei der Regulation sensibler Themen wie Xenotransplantation eine starke Rolle spielen, während die Rolle von Beamten weniger prominent ist; zweitens, dass in der Entwicklung der Regulation komplexer und wissensintensiver Themen wie Xenotransplantation die Rolle von Experten wiederum stärker ausgeprägt ist als jene der Beamtenschaft.

Die präsentierten Daten zeigen hinsichtlich beider Hypothesen ein differenziertes Bild. Mit Ausnahme Dänemarks, der Niederlande, Schwedens und der Schweiz – und aufgrund unterschiedlicher Gründe Italiens – spielte die öffentliche Verwaltung für die untersuchten Politikentwicklungsprozesse in vielen Fällen eine zentrale Rolle. In Großbritannien, Österreich und Lettland war sie im Agenda Setting und der Politikvorbereitung entscheidend. Beamte waren in diesen Ländern an der Formulierung politischer Positionen beteiligt und verteilten die Rollen und Zuständigkeiten bei eventuellen Anwendungen und klinischen Versuchen, ohne dafür exakte formale Leitlinien von Politikern erhalten zu haben. Diese Fälle entsprachen damit einer Vorgehensweise, die typisch für *Peters* (1987) „administrative state“ wäre. In anderen Ländern können die Beziehung zwischen Beamten und Politikern eher mit *Peters* Begriff des (funktionalen) „village life“ gefasst werden,

der bis zu einem gewissen Grad die wechselseitige Freundschaftlichkeit und den Pragmatismus bei der gemeinsamen Entwicklung von Xenotransplantationspolitiken ausdrückt. Eine Ausnahme dabei ist nur die Schweiz, in der Politiker die von der Beamtenschaft vorgeschlagene Politik verwarfen. Dieser Fall stimmt tendenziell mit Peters Konzept des „adversarial state“ überein. Die zutage getretene Variationsbreite der Fallstudien ist ein Hinweis dafür, dass keine trennscharfe Teilung der Rollen von Beamten und Politikern besteht, die unabhängig von Kontext oder Phase der Regulation auffindbar wäre. Beamte haben sich nicht darauf beschränkt, die Entscheidungsfindung durch Politiker lediglich vorzubereiten. Umgekehrt haben sich Politiker nicht darauf beschränkt, lediglich auf Werten basierende Entscheidungen zu treffen.

Im Hinblick auf die Bereitstellung von Wissen zeigen die Daten ein interessantes Muster. In allen Fällen, also nicht nur in den Ländern, in denen Beamte tatsächlich die Führung im Politikentwicklungsprozess übernahmen – und das schließt auch Österreich und Lettland ein, die sich gegen eine Regulierung entschieden – hat *Geuijen und Harts* (2010) Beobachtung Gültigkeit, dass Beamte in Fällen, in denen sie über keine Leitlinien von Politikern verfügen, alle Informationen nutzen – im Sinne von „whatever is at hand“ (2012, S. 186) – ,um ein Politikproblem zu lösen. Angesichts der technischen Komplexität der Xenotransplantation handelte es sich dabei zunächst um von wissenschaftlichen Experten produziertes Wissen, das bewertet und durch supranationale Kanäle wie die OECD transportiert wurde. In nahezu allen Fällen griffen BeamtInnen auf ExpertInnenwissen zurück, um sich über die sich neu entwickelnde Technologie zu informieren. Allerdings gilt, dass in dem Ausmaß, in dem *Geuijen/t Hart/Yesilkagit* (2007) mit dem Begriff „bricolage“ auf Beliebigkeit oder opportunistisches Verhalten hinweisen, der Terminus wenig angemessen erscheint, die hier geschilderten Prozesse zu beschreiben. Sobald sich der Begriff jedoch auf „puzzling and powering“ in der Politikentwicklung bezieht (*Heclo* 1974; *Hoppe* 2010; *Biegelbauer* 2012), scheint er hingegen eine geeignete Beschreibung für die Aktivitäten von Beamten zu sein, alle Informationen zu nutzen, die sie finden konnten, um eine Grundlage für eine Politik zu entwickeln. Insgesamt zeigte sich, dass die Rolle wissenschaftlicher Experten weniger prominent war als erwartet, insbesondere wenn man berücksichtigt, dass in einer Reihe von Ländern die ursprünglichen, von Experten beeinflussten Sichtweisen nach und nach von einer Vielzahl von aus unterschiedlichsten Quellen stammenden Perspektiven abgelöst wurden. Es ist jenseits der Zielsetzung dieses Beitrags, die diesbezüglichen Unterschiede zwischen den Ländern und die Gründe dafür näher zu analysieren (vgl. *Biegelbauer/Loeber* 2010). Dennoch ist interessant, dass Beamte und Politiker auch in Fällen technisch so komplexer Themen wie Xenotransplantation eine Vielzahl an unterschiedlichen Wissensquellen nutzen. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass selbst in Ländern, in denen Beamte den Politikprozess zur Regulation von Xenotransplantation nicht dominierten, sie dennoch eine wichtige Rolle beim Zusammentragen und Verarbeiten verschiedenster Wissensbestände, sowie bei der Produktion und Verbreitung politikrelevanter Information spielten.

## Anmerkungen

- 1 Dieser Beitrag beruht auf Daten, die im Projekt „Impact of Citizen Participation on Decision-Making in a Knowledge Intensive Policy Field (CIT-PART)“ erhoben wurden. In diesem Projekt untersuchten sieben interdisziplinäre Länderteams die Politikprozesse, die in ausgewählten Ländern zu Xenotransplantationspolitiken führten. Das Papier baut auf die von den Länderteams erstellten Fallstudien auf (*Brown/Beynon-*

- Jones 2011, Einsiedel/Jones/Brierley 2011, Griebler 2011, 2012a, 2012b, Griebler u.a. 2012a, 2012b, Hansen 2011, Hansson/Lundin 2011, Putnina/Kalja 2011, Versteeg/Loeber 2011). Zusätzlich zu den in diesem Beitrag behandelten Ländern wurden in dem Projekt auch die Xenotransplantationspolitiken der Europäischen Kommission, der OECD und des Heiligen Stuhls analysiert. Das CIT-PART Projekt dauerte von Jänner 2009 bis Juni 2012 und wurde von der Europäischen Kommission im 7. EU- Rahmenprogramm für Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration, Social Science and Humanities, gefördert (Projekt Nummer SSH-225327). Mehr Informationen zum Projekt finden sich auf der Website [www.cit-part.at](http://www.cit-part.at). Wir danken der Europäischen Kommission für die Förderung und unseren Kolleginnen und Kollegen im Forschungsprojekt dafür, dass wir ihr empirisches Material analysieren durften sowie für die fruchtbaren Diskussionen über die Interpretation der Daten. Auch möchten wir Alexander Lang für sprachliche Editierung danken. Zuletzt gilt unser Dank den Herausgeberinnen dieses Heftes sowie zwei anonymen GutachterInnen, die uns wertvolles Feedback gegeben haben.
- 2 Zwischen den Ländern bestehen bedeutende Unterschiede hinsichtlich der Identität von TA Einheiten. Einige TA-Organisationen – wie das niederländische Rathenau Institut – definieren sich als unabhängige Beratungseinrichtungen; andere wiederum sind vor allem Teil der öffentlichen Verwaltung. Wir haben uns dafür entschieden, sie alle – auch die unabhängigen Institute – unter dem Begriff „Beamtenschaft“ zu kategorisieren, um sie von „externen“ wissenschaftlichen Experten – in diesem Beitrag als „Wissenschaftler“ kategorisiert – zu unterscheiden, die von der öffentlichen Verwaltung eingebunden werden, z.B. durch Beauftragung von Studien oder Einladungen zu Workshops.
  - 3 Italien wurde hier aufgrund des Fehlens relevanter Daten nicht berücksichtigt.

## Literatur

- Abels, Gabriele/Bora, Alfons, 2004: Demokratische Technikbewertung, Bielefeld: transcript.
- Aberbach, Joel D./Putnam, Robert D./Rockman, Bert A., 1981: Bureaucrats and Politicians In Western Democracies, Cambridge: Harvard University Press.
- Aberbach, Joel D., 2003: Introduction: Administration in an Era of Change, in: Governance, 16, S. 315-319.
- Advisory Group on the Ethics is of Xenotransplantation, 1997: Animal tissue into humans, (Kennedy-Report) London: Stationery Office.
- Beckmann, Jan P./Brem, Gottfried/Eigler, Friedrich-Wilhelm/Günzburg, Walter/Hammer, Claus/Müller-Ruchholtz, Wolfgang/Neumann-Held, Eva/Schreiber, Hans-Ludwig, 2000: Xenotransplantation von Zellen, Geweben oder Organen. Wissenschaftliche Entwicklung und ethisch-rechtliche Implikationen, Berlin: Springer.
- Biegelbauer, Peter/Griebler, Erich, 2009: Politische Praktiken von MinisterialbeamtInnen im österreichischen Gesetzgebungsprozess, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 38, S. 1-19.
- Biegelbauer, Peter/ Loeber, Anne, 2010: The Challenge of Citizen Participation to Democracy, in: Sociological Series, 94, Wien: Institut für Höhere Studien.
- Biegelbauer, Peter/Hansen, Janus, 2011: Democratic Theory and Citizen Participation: democracy models in the evaluation of public participation in science and technology, in: Science and Public Policy, 38, S. 589-598.
- Biegelbauer, Peter, 2012: Wie lernt die Politik – Lernen aus Erfahrung in Politik und Verwaltung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Brown, Nik/Beynon-Jones, Sian M., 2011: CIT-PART. Report Case Study UK. Online verfügbar unter: [www.cit-part.at/results.php](http://www.cit-part.at/results.php), Stand: 27.09.2012.
- Butler, Declan, 1998: Last chance to stop and think on risks of xenotransplants, in: Nature, 391, S. 320-324.
- Einsiedel, Edna/Jones, Mavis/Brierley, Meaghan, 2011: CIT-PART WP 6. Case Study Canada. Online verfügbar unter: [www.cit-part.at/results.php](http://www.cit-part.at/results.php), Stand: 27.09.2012.
- Fovargue, Sara, 2012: Xenotransplantation and Risk. Regulating a Developing Biotechnology, Cambridge: Cambridge University Press.
- Geuijen, Karin/'t Hart, Paul/Yesilkagit, Kutsal, 2007: Dutch Eurocrats at Work. Getting Things Done in Europe, in: Rhodes, Rod A.W./'t Hart, Paul/ Noordegraaf, Mirko (Hrsg.), Observing Government Elites. Up Close and Personal, Basingstoke: Palgrave Macmillan, S. 131-159.



- Geuijen, K./t Hart, Paul, 2010: Flying Blind in Brussels. How National Officials Do European Business Without Political Steering, in: *Colebatch, Hal/ Hoppe, Robert/ Nordegraaf, Mirko* (Hrsg.), Working for Policy, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Grießler, Erich, 2011: Xenotransplantation Policy and Participatory Technology Assessment in Switzerland, in: Sociological Series 95. Online verfügbar unter: [www.ihs.ac.at/publications/soc/rs95.pdf](http://www.ihs.ac.at/publications/soc/rs95.pdf), Stand: 27.09.2012.
- Grießler, Erich, 2012a: OECD Xenotransplantation Policies and Public Participation, in: Sociological Series 102. Online verfügbar unter: [www.ihs.ac.at/publications/soc/rs102.pdf](http://www.ihs.ac.at/publications/soc/rs102.pdf), Stand: 27.09.2012.
- Grießler, Erich, 2012b: CIT-PART. Report Case Study Austria. Online verfügbar unter: [www.cit-part.at/results.php](http://www.cit-part.at/results.php), Stand: 27.09.2012.
- Grießler, Erich/Biegelbauer, Peter/Hansen, Janus/Loeber, Anne, 2012a: Citizen Participation in Decision-Making on Complex and Sensitive Issues? Experiences with Xenotransplantation, in: Report of the Project "Impact of Citizen Participation on Decision-Making in a Knowledge Intensive Policy Field" (CIT-PART), Vienna.
- Grießler, Erich/Picheltorfer, Anna/Weitzer, Karina/Biegelbauer, Peter, 2012b: The Challenge of Public Participation in a Multilevel System. EU Xenotransplantation Policies, in: Sociological Series 101. Online verfügbar unter: [www.ihs.ac.at/publications/soc/rs101.pdf](http://www.ihs.ac.at/publications/soc/rs101.pdf), Stand: 27.09.2012.
- Grießler, Erich/Lang, Alexander/Metzler, Ingrid/Truttmann, Vera, 2012c: CIT-PART. Report Case Study Italy and The Holy See. Online verfügbar unter: [www.cit-part.at/results.php](http://www.cit-part.at/results.php), Stand: 27.09.2012.
- Gieryn, Thomas, 1995: Boundaries of Science, in: *Jasanoff, Sheila/ Markle, G./ Petersen, J./ Pinch, Trevor* (Hrsg.), Handbook of science and technology studies, Thousand Oaks, London, New Delhi: SAGE Publications, S. 393-443.
- Hansen, Janus, 2011: CIT-PART WP 7. Case Study on Denmark. Online verfügbar unter: [www.cit-part.at/results.php](http://www.cit-part.at/results.php), Stand: 27.09.2012.
- Hansson, Kristofer/ Lundin, Susanne, 2011: CIT-PART WP 11. Case Study Sweden. Online verfügbar unter: [www.cit-part.at/results.php](http://www.cit-part.at/results.php), Stand: 27.09.2012.
- Heclo, Hugh, 1974: Modern Social Policies in Britain and Sweden. From Relief to Income Maintenance, New Haven/London: Yale University Press.
- Hoppe, Robert, 2005: Rethinking the science-policy nexus: from knowledge utilization and science technology studies to types of boundary arrangements, in: *Poiesis & praxis*, 3, S. 199-215.
- Hoppe, Robert A., 2010: The Governance of Problems. Puzzling, Powering and Participation, Bristol: Policy Press.
- Ingram, Helen, 1973: Information channels and environmental decision-making, in: *Natural Resources Journal*, 13, S. 150-169.
- Jasanoff, Sheila, 1999: The Songlines of Risk, in: *Environmental Values*, 8, S. 135-152.
- Lane, Jan-Erik, 1987: Introduction. The Concept of Bureaucracy, in: *Lane, Jan-Erik* (Hrsg.), Bureaucracy and Public Choice, London: Sage, S. 1-32.
- Lee, Kwang-Hoon/ Raadschelders, Jos C. N., 2008: Political-Administrative Relations. Impact of and Puzzles in Aberbach, Putnam, and Rockman, 1981, in: *Governance*, 21, S. 419-438.
- Lentsch, Justus/ Weingart, Peter, 2009: Scientific Advice of Policy Making, Opladen: Barbara Budrich.
- Levi-Strauss, Claude, 1962: The savage mind, London: Weidenfeld & Nicholson.
- Loeber, Anne/Grießler, Erich/Versteeg, Wytke, 2011: Stop looking up the ladder. Assessing the impact of participatory technology assessment from a network perspective, in: *Science and Public Policy*, 38, S. 599-608.
- Marcussen, Martin, 2004: Multilateral surveillance and the OECD. Playing the idea game, in: *Armington, Klaus/ Beyeler, Michelle* (Hrsg.), The OECD and European Welfare States. Cheltenham/Nothampton: Edward Elgar, S. 13-31.
- Nuffield Council on Bioethics, 1996: Animal-to-Human Transplants. The ethics of Xenotransplantation, London.
- OECD, 1999: Xenotransplantation. International Policy Issues, Paris.
- Page, Edward C./Jenkins, Bill, 2005: Policy Bureaucracy. Government with a cast of thousands, Oxford: Oxford University Press.

- Peters, Guy B.*, 1987: Politicians and Bureaucrats in the Politics of Policy Making, in: *Lane, Jan-Erik* (Hrsg.), *Bureaucracy and Public Choice*, London: Sage, S. 255-282.
- Putnina, Aivita/Kaleja, Jekatarina*, 2011: CIT-PART WP 9. Case Study Latvia. Online verfügbar unter: [www.cit-part.at/results.php](http://www.cit-part.at/results.php), Stand: 27.09.2012.
- Rhodes, Rod A.W.*, 2000: The Governance Narrative. Key Findings and Lessons from the ERC's Whitehall Programme, in: *Public Administration*, 78, S. 345-363.
- Sabatier, Paul A.*, 1978: The Acquisition and Utilization of Technical Information by Administrative Agencies, in: *Administrative Science Quarterly*, 23, S. 396-417.
- Schicktanz, Silke*, 2002: *Organlieferant Tier. Medizin- und tierethische Probleme der Xenotransplantation*, Frankfurt am Main, New York: Campus.
- Schnapp, Kai-Uwe*, 2004: *Ministerialbürokratien in westlichen Demokratien. Eine vergleichende Analyse*, Opladen: VS Verlag für Sozialwissenschaft.
- Sykes, Megan/D'Apice, Anthony/Sandrin, Mauro*, 2003: Position Paper of the Ethics Committee of the International Xenotransplantation Association, in: *Xenotransplantation*, 10, S. 194-203.
- 't Hart, Paul*, 2006: Review. Policy Bureaucracy. Government With A Cast of Thousands, in: *Public Administration*, 84, S. 783-786.
- Versteeg, Wytske/Loeber, Anne*, 2011: CIT-PART WP 10. Case Study Netherlands. Online verfügbar unter: [www.cit-part.at/results.php](http://www.cit-part.at/results.php), Stand: 27.09.2012.
- Webber, David J.*, 1992: The Distribution and Use of Policy Knowledge in the Policy Process, in: *Knowledge and Policy*: 4, S. 6-35.
- Weber, Max*, 1985: *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen: J.C.B. Mohr.
- Weiss, Carol H.*, 1978: Improving the linkage between social research and public policy making, in: *Lynn, Laurence. E.* (Hrsg.), *Knowledge and policy. The uncertain connection*, Washington, DC: National Academy of Sciences.
- Wildavsky, Aaron*, 1979: *Speaking Truth To Power. The Art and Craft of Policy Analysis*, Boston: Little Brown.
- Willner, Roland*, 2011: Micro-Politics: An Underestimated Field of Qualitative Research in Political Science, in: *German Policy Studies*, 7, S. 155-185.

*Anschriften der Autorin/Autoren:*

Peter Biegelbauer, AIT Austrian Institute of Technology GmbH, Donau-City-Straße 1,  
1220 Wien,  
E-Mail: [beagle@ait.ac.at](mailto:beagle@ait.ac.at)

Erich Griebler, Institut für Höhere Studien, Stumpergasse 56, 1060 Wien,  
E-Mail: [erich.griessler@ihs.ac.at](mailto:erich.griessler@ihs.ac.at)

Anne M.C. Loeber, University of Amsterdam, OZ Achterburgwal 237, 1012 DL Amsterdam,  
E-Mail: [A.M.C.Loeber@uva.nl](mailto:A.M.C.Loeber@uva.nl)